

Pohjoismainen päihdetutkimuslautakunta järjesti 26.–28. lokakuuta 1989 Frøslevissä Etelä-Jyllannissa aivan Saksan liittotasavallan rajan pinnassa seminaarin aiheesta ”Euroopan yhteisöt, alkoholi ja Pohjola”. Seminaarin osanottajista noin puolet oli tutkijoita ja lähes yhtä moni edusti viranomaisia tai Pohjoismaiden alkoholiyhtiöitä.

Seminaarin tarkoituksena oli jakaa informaatiota siitä, miten alkoholikysymyksiä käsitellään EY:ssä, vertailla erilaisia alkoholipoliittisia argumentointitapoja Euroopassa ja olla alkuna EY:n alkoholikysymyksiä koskevien toimien jatkuvalle seuraamiselle.

### Sisämarkkinat

Aarhusin yliopiston EY-oikeuden professori Peter Germer aloitti seminaarin muistuttamalla, että ”sisämarkkinat” on keskeinen käsite ja EY:n toiminnan perusta. Myös alkoholikysymyksellä on paikkansa markkina-ajattelussa. Sisämarkkinat muodostuvat vuodelta 1985 olevan EY:n komission Valkoisen kirjan eli traktatin mukaan kahdesta elementistä: tavaroiden, ihmisten, palvelusten ja pääomien vapaasta liikkumisesta ja tämän tavoitteen saavuttamisesta vuoden 1992 aikana. ”Sisämarkkinat” toimii iskulauseena jossakin määrin itsensä toteuttavan profetian tavoin.

### Valtion kaupalliset monopolit täysin mahdollisia

Germer esitti katsauksen alkoholiasioiden käsittelyyn EY:n tuomioistuimissa. EY:n tuomioistuin on ylin oikeusaste, mikä ratkaisee EY-sopimusta koskevat kiistat.

Valtion kaupalliset monopolit ovat Germerin mukaan EY:ssä täysin mahdollisia niin kauan kuin monopolit eivät diskriminoi toisten maiden tuotteita eivätkä harjoita ns. kansallista diskriminointia. Monopolikysymystä selvitettiin jo 1970–72 siinä yhteydessä, kun Norjan mahdollinen

hakeutuminen yhteisöjen jäseneksi oli ajankohtainen. Myönteisen suhtautumisen siihen, että Vinmonopole säilyy Norjan alkoholipoliitiikan kulmakivenä, täytyy Germerin mukaan olla EY:ssä edelleen voimassa ja koskea myös muita valtion kaupallisia monopoleja.

### Tuotannolliset seikat eivät mikään syy jähmettää kulutustottumuksia

Myös sisäisiä maksuja koskevassa kysymyksessä kansallisen diskriminoinnin periaate on määräävä. Jonkin EY-maan arvonlisävero esimerkiksi voi olla korkeampi kuin jonkin toisen niin kauan kuin kotimaiset tuotteet eivät saa erityiskohtelua. Tanskalaista viinaa, snapsia, tulee siis verottaa yhtä paljon kuin ulkomaista viinaa siitä huolimatta, että snapsia käytetään tanskalaisten mukaan vain ”tietäntyyppisten ruokien” kanssa, eikä se näin ollen ole samanarvoinen juopumiseen käytettävän juoman kanssa. Hämmästyttävämpi on tuomioistuimen päätös, jonka mukaan oluelle ja viinille on Englannissa määrättävä sama maksu. Tässä kysymyksessä ei riittänyt englantilaisten perustelu, jonka mukaan oluen ja viinin kulutustottumukset olivat maassa olennaisesti erilaiset. Kulutustottumukset eivät ole muuttumattomia, eikä niitä saa pitää entisellään tuotantotuen turvin, EY-tuomioistuin totesi. Tuomiossa, joka koski oluen ja viinin verotusta Belgiassa, tuomioistuin sitä vastoin arveli, että erotus viinin 25 prosentin ja oluen 19 prosentin arvonlisäveron välillä ei ole niin suuri, että se vaikuttaisi kulutukseen.

Näistä ratkaisuista samoin kuin eräistä tapauksista, jotka koskivat määrällisiä tuontisäännöksiä tai teknisiä kaupan esteitä, käy ilmi, että tuomioistuimen ratkaisuja on vaikea ennakoida. Arvioinnit ovat usein hyvin konkreettisia, vaikka ne pyrkivät olemaan ennakkotapauksen luonteisia. Tuomaristo vaihtuu säännöllisesti, ja sitä paitsi tuomioperustetta ei julkisteta, vain tuomio.

## Maksujen yhtenäistäminen ja rajakauppa

EY:n sisällä tapahtuvan maksujen yhtenäistämisen seuraukset ja rajakaupan rajoitusten poistaminen olivat seminaarissa ehkä eniten keskustelua herättäneitä konkreettisia kysymyksiä.

Germer aloitti keskustelun näistä kysymyksistä muutamien toteamuksin. Verojen ja maksujen yhdenmukaistamista on vaikea toteuttaa mahdollisin päätöksin mm. siksi, että nämä päätökset vaativat kaikkien maiden ehdotonta yksimielisyyttä ministerineuvostossa. Sitä vastoin markkinavoimat tulevat — samalla kun rajakauppa kasvaa — muodostamaan sellaisen voiman, joka toteuttaa harmonisoinnin, joskin se lykkääntyy merkittävästi pitemmälle kuin vuoteen 1993. Ib Christensen EY:n vastaisesta kansanliikkeestä antoi myöten tälle näkemykselle. Leon Gordonin, tullikysymyksiä ja välillisiä veroja käsittelevän EY:n päädirekoraatin n:o 21 neuvonantajana, mukaan voisi todellinen EY-optimisti toivoa, että harmonisointi saavutetaan vuonna 1997, mutta realistisempi arvio olisi pikemminkin vuosi 2007.

Päivää ennen seminaarin alkua oli EY:n komissio esittänyt uuden ehdotuksen alkoholin pisteveron vähimmäistasosta ja tavoitetasosta. Nyt on siis luovuttu aikaisemmasta yhtenäistä tasoa tarkoittaneesta esityksestä yritettäessä päästä poliittiseen yksimielisyyteen päätöksestä, joka — markkinavoimien avulla — vasta vähitellen johtaa harmonisointiin. Vähimmäistaso on vähän alhaisempi kuin aikaisemmin ehdotettu yhtenäisen taso. Tämä oli selvä myönnytyks viininviljelijöille.

Leon Gordonin eri puheenvuoroista seminaarissa saattoi luoda kuvan siitä, miten esitykset veroista ja maksuista valmistellaan EY:ssä. Viinintuottajien ja alkoholiteollisuuden huomioon ottaminen on esityksien tärkeä peruste. Toinen peruste on yksikertaisesti pyrkimys tehdä esitys, jolla on edellytykset tulla poliittisesti hyväksytyksi kaikissa jäsenmaissa, koska veroja koskevat päätökset vaativat, kuten sanottu, yksimielisyyttä ministerineuvostossa. Veron määräytyminen volyymin pe-

rusteella ei esimerkiksi tyydytä viinintuottajia eikä vastaa yleistä verotuskäytäntöä EY-maissa. Laskennallisen keskiarvon on jo helpompi saada tukea.

Seminaarin osanottajat tutustuivat Tanskan rajakauppaan sekä esitelmän että osallistuvan havainnoinnin avulla. Tanska noudattaa EY:n sisällä nykyisin rajakauppaa koskevia poikkeussäännöksiä: tanskalainen, joka on ollut maan ulkopuolella vähemmän kuin 48 tuntia, ei saa tuoda maahan viinoja, mutta 3 litraa väkeviä viinejä, 5 litraa mietoja viinejä ja 10 litraa olutta on sitä vastoin laillinen annos. EY edellyttää, että oikeus tuoda maahan alkoholi-juomia korotetaan asteittain kaksinkertaiseksi.

Tutkija Susanne Bygvrå Tanskan rajaseutututkimuksen instituutista kertoi rajakaupan laajuudesta Jyllannissa. Vuosittain 12 miljoonaa tanskalaista ylittää Jyllannin ja Saksan liittotasavallan välisen rajan ostaakseen ennen kaikkea olutta, viiniä, savukkeita ja bensiniä. Instituutin kiertokyselyn mukaan 70 prosenttia kaikista matkoista tehdään yksinomaan ostostarkoituksissa. Ne, jotka ylittävät rajan, tekevät sen keskimäärin 30 kertaa vuodessa, ja jos asutaan rajan lähellä, raja ylitetään useammin kuin kerran viikossa. Yhteenlasketut ostosmäärät ovat huomattavia: toukokuun aikana laskettiin, että rajakauppaa käyvät toivat Tanskaan 7 miljoonaa litraa olutta ja 2 miljoonaa litraa punaviiniä. Verotuksen näkökulmasta tarkasteltuna Tanska menettää ehkä 1–2 prosenttia kaikista verotuloistaan. Alkoholin ja tupakan valmistajille tämä ei ole ongelma: tanskalaiset ostavat tanskalaista olutta ja tanskalaisia savukkeita saksalaiseen hintaan.

### ***EY:n alkoholipolitiikka = maatalouspolitiikka***

EY:ssä noudatettu ”alkoholipolitiikka” on ensisijaisesti muodostunut maatalouspolitiikasta, sanoi Timo Kortteinen Helsingin yliopiston sosiologian laitokselta alustuksessaan maataloudesta ja alkoholista EY:ssä. EY:n viljelyalasta on 10 prosenttia alkoholin raaka-aineiden viljelyssä. Maailmassa tuotettavasta viinistä 60 prosenttia tuotetaan EY-maissa, sa-

moin melkoinen osa muista alkoholi-juomista. EY sai vuonna 1970 yhteisen viinipolitiikan (Common Wine Policy), joka on osa sen maatalouspolitiikkaa. Viinipolitiikan tavoitteena on lähinnä saavuttaa tasapaino tarjonnan ja kysynnän välillä. Viinin ylituotanto on sitten 70-luvun lopun muodostanut mittavan kroonisen ongelman yhteisöille. Huolimatta useista vuoden 1979 toimenpideohjelman sisältyneistä markkinoiden tasapainoon tähdänneistä toimista kasvava tuotanto jatkuvasti rationalisoinnin, parempien viljelymenetelmien ja uusien rypälajikkeiden ansiosta samalla, kun kulutus vähenee EY-maissa. Viinin tislauksen on tärkeimpiä vastatoimia. Koska tislattua viiniä määrää vaihtelee vuosittain sadon mukaan, EY:n on ollut mahdotonta luoda politiikkaa muita alkoholijuomia varten. Tämä aiheuttaa ristiriitaa viinimaiden ja muiden maiden välillä.

Uusien viinimarkkinoiden tarve on siis suuri. Seminaarissa todettiin, että Pohjola voi joutua painostukselle alttiiksi mutta että pohjoismaiset markkinat tuskin ratkaisevat viinijärven aiheuttamaa ongelmaa; vaikka viinin kulutus kolminkertaistuisi Pohjolassa, eivät pohjoismaalaiset voisi kuluttaa enempää kuin yhden prosentin EY:n viinintuotannosta.

Yhteisöjen alkoholiteollisuus ei ole mikään vähäinen markkinatekijä. EY:n sisällä on esimerkiksi 600 000 viinintuottajaa ja suoraan heidän palveluksessaan on 1,2 miljoonaa työntekijää. Meillä on vastuu heistä, EY:n toimitsija Gordon sanoi.

### ***EY:n terveystalitiikka – onko sitä?***

EY:n vastaisen kansanliikkeen edustaja Ib Christensen esitti muutamia lukuja, jotka kertovat EY:n suhtautumisesta alkoholikysymykseen. Viinille maksetaan tuotantotukea 12 miljardia Tanskan kruunua (tupakalle 8 miljardia), kun taas syöpävalistus saa 60 miljoonaa kruunua. Viinihehtaarilta EY maksaa 410 ECU:tä, viljahehtaarilta 85 ECU:tä. Jos Tanskan kulutus säilyy muuttumattomana sen jälkeen, kun maksut ovat muuttuneet uusimman ehdotuksen mukaisiksi, valtion verotulot supistuvat 9,4 miljardia kruunua.

Tanskan alkoholipolitiikka, jonka tärkeimpänä kulmakivenä on ollut myrkyvero (alkoholi luokitellaan todellakin myrkyksi Tanskan verolainsäädännössä), kuolee lopullisesti, Christensen arveli.

Myös Tanskan valtiovarainministeriön konttoripäällikkö Jens Pagter Kristensen kommentoi komission uusinta esitystä hyvin terävin sanakääntein. Hänen mielestään esitys osoittaa, että aikaisempi, kesäkuulta oleva lausunto, jossa ensimmäistä kertaa kiinnitettiin huomiota terveystalitiikkaan, oli pelkästään puhetta. Hänen vakaa käsityksensä oli, että Tanska ei tule ministerineuvostossa hyväksymään uusinta esitystä. Hän esitteli myös Tanskan hallituksen EY:lle esittämän muistion ympäristönäkökohtiin perustuvista verotussäännöksistä. Perusteluja voitaisiin hänen mielestään hyvin soveltaa alkoholikysymyksiin.

EY-virkamies Gordon tiesi kertoa, että vuosien varrella vain kaksi lähetystä on tuonut esiin terveystalitiikkaa, kun taas alkoholiteollisuuden edustajat vierailevat tiheään hänen toimistossaan. Puhet siitä, että EY:n sisälle olisi syntymässä terveystalitiittinen painostusryhmä, näyttävät siis olevan melkoisen liioiteltuja.

Tutkija Thorkil Thorsenin (Kriminaalipolitiittinen tutkimuslaitos) rikkassisältöinen esitys Tanskan alkoholipolitiikasta historian valossa päätyi suhteellisen pessimistiseen näkemykseen voimattomista toimista ja haittojen kasvusta sinä aikana, kun Tanska on ollut mukana EY:ssä. Thorsen ennusti EY:ssä tapahtuvan harmonisoinnin aiheuttavan yhäti kasvavaa kulutusta ja entistä suurempia haittoja. Sitä paitsi hän saattoi aavistella, että yksittäinen alkoholin väärinkäyttäjät joutuu lisääntyvän moralisoinnin kohteeksi sitä mukaa kuin kriisi sosiaali- ja terveydenhuollossa syvenee ja että vastuu terveydestä säilytetään yksilölle itselleen erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat ns. elintason sairaudet.

### ***Kulutus ja haitat***

Esa Österberg Alkoholipolitiittisesta tutkimuslaitoksesta Helsingistä

ja Ole-Jørgen Skog Valtion alkoholitutkimusinstituutista Oslosta yrittivät ennustaa kulutuksen ja haittojen kehitystä Pohjoismaissa siinä tapauksessa, että alkoholikontrollia ja hintapolitiikkaa muutetaan EY:n vaatimusten mukaan.

Alkoholin kulutus ei Pohjolassa ole saavuttanut kyllästymistasoa, Österberg totesi. Näin ollen on vaikea kuvitella, että parempi saatavuus ja halvemmat hinnat aiheuttaisivat muuta kuin alkoholin kulutuksen kasvua. On vaikea sanoa, paljonko kulutus kasvaisi, sillä on olemassa kovin vähän tutkimuksia niistä vaikutuksista, joita esimerkiksi alkoholin hinnan voimakkailla muutoksilla on kulutukseen. Österberg kuvasi muutosten mahdollisia dramaattisia seurauksia: Suomen pitäisi saavuttaakseen Belgian, Hollannin tai Saksan liittotasavallan nykyisen tason kasvattaa alkoholin kulutusta 35 prosenttia, kun samanaikaisesti hintojen pitäisi laskea kokonaista 60 prosenttia. Tanskan, jonka kulutus jo on näiden kolmen maan tasolla, pitäisi harmonisointipyrkimysten mukaan laskea olennaisesti alkoholi- verojaan.

Pitkän aikavälin vaikutuksia on tietysti vielä vaikeampi ennustaa kuin lyhyen aikavälin seurauksia. Österberg varoitti kuitenkin uskomasta, että liberalisoitu alkoholikontrolli johtaisi pitemmällä aikavälillä vähemmän vahingollisiin juomatauluihin. Luultavampaa on, että uudet juomatavat tulevat vanhojen lisäksi ja siten uudet alkoholihaitat meillä jo olevien lisäksi.

Ole-Jørgen Skog, kuten myöhemmin monet muut seminaarin osanottajat, painotti voimakkaasti, että hinta-ase on tärkein käytettävissä oleva kontrolliväline ja että sitä ei voida säilyttää, jos EY:n kauppapoliittiset aiheet toteutuvat. Seurauksena ovat kulutuksen kasvu ja — kaiken käytettävissä olevan tutkimuksen mukaan — vielä suurempi sekä akuuttien alkoholihaittojen että alkoholisairauksien lisääntyminen. Skog pyrki myös hahmottamaan

vaihtoehtoisia toimintamahdollisuuksia, jos hinta-asetta ei voida käyttää. Voiko alkoholittomista juomista tulla todellinen vaihtoehto? Tai miedommista juomista? Ja miten on valistustoiminnan? Skog ennusti, että ymmärtämys tämäntapaisia holhoaviksi koettuja toimia kohtaan tulee vähenemään yhteiskunnassa, joka individualisoituu yhä enemmän ja jossa organisaatioiden asema heikkenee.

### ***”Totuudella on oma voimansa”***

Seminaari päättyi harvinaisen kiihvaaseen keskusteluun, jossa Gabriel Romanus Systembolagetista Ruotsista, Ib Christensen, Leon Gordon ja Poul Antonsen Tanskan Panimoyhdistyksestä olivat pääosissa.

Kaksi viimeksi mainittua halusivat korostaa, että yhdenmukaistaminen on hidas prosessi ja että sen ei välttämättä tarvitse merkitä kasvavaa alkoholin kulutusta eikä lisääntyviä alkoholihaittoja esimerkiksi Tanskassa.

Romanus hyökkäsi useimpien tutkijoiden tukemana painokkaasti tätä näkemystä vastaan. Mikään ei viittaa siihen, että alkoholi reagoi alhaisempiin hintoihin toisin kuin muut tavarat, hän korosti, ja yhteys kulutuksen ja haittojen välillä on ilmeistä. Sitä paitsi voimme odottaa EY:ltä hyvinvoinnin kasvua ja siten suurempaa ostovoimaa, mikä tukee kulutuksen kasvua merkitsevää kehityssuuntaa.

Romanus painotti, että riippuvuutta aiheuttavien tavaroiden osalta eivät vapaa kauppa ja vapaa liikkuvuus, tehokas tuotanto ja voimavarojen keskittäminen saisi olla samanarvoisia terveysnäkökohtien kanssa. Seminaaripäivien aikana oli kuitenkin käynyt ilmi, että esimerkiksi EY-sopimuksen artikkelilla 36, joka sallii tuontirajoitukset mm. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä ihmisten terveyden ja elämän suojaamisen vuoksi, on suhteellisen heikko asema kuten yleensä poikkeussäännöksillä.

Pohjolassa on paikallinen itsehallinto tärkeä. Miksi EY-maat eivät voi alkoholipoliittisissa kysymyksissä saada samaa itsenäisyyttä kuin USA:n osavaltiot, Romanus kysyi. Ja miksi EY:n tupakkapolitiikka perustuu osittain terveysargumentteihin, mutta ei alkoholipoliitiikka? Onko oikea vastaus se, että tupakkateollisuus on heikompi kuin alkoholiteollisuus?

Romanus totesi päätöspuheenvuorossaan, että tilanne näyttää masentavalta. Ne harvat keinot, joita voimme käyttää alkoholipoliitikassa, näyttävät olevan häviämässä. Mutta ”totuudella on voimansa” ja tietoisuus ongelmista kasvaa, hän arveli.

Jussi Simpura, Alkoholipoliittisen tutkimuslaitoksen tutkija Helsingistä, painotti, että meillä on Pohjolassa tapana nähdä alkoholikysymys osana sosiaalipoliittikkaa, jonka tavoitteena on hyvinvointiyhteiskunnan kehittäminen. EY:ssä sosiaalisessa ulottuvuudessa on kysymys työvoiman vapaasta liikkuvuudesta, ja alkoholikysymys on, kuten seminaarissa on tullut esille, alistettu käsitteille vapaat markkinat ja maatalouspolitiikka. EY-ajattelussa sosiaalinen turvallisuus merkitsee erittäin vaikeissa oloissa eläville tarkoitettua vähimmäisturvaa. Kuitenkin vain harvat seminaaripuheenvuorot sisälsivät näkemyksiä siitä, miten yhteiskunnan alkoholiongelma tulisi määritellä ja miltä se näyttää Pohjolassa, jossa hyvinvointivaltion olemassaolo on uhattuna.

Mutta toiveikkuutta herätti se, että enemmistö tanskalaisten puheenvuoroista osoitti alkoholipoliittisen tietoisuuden lisääntyneen ainakin Tanskassa, kun EY-politiikan seuraukset ovat tulleet entistä selvemmiksi. Ja myös se, että tanskalaisten halu puolustaa EY:ssä omaa, suhteellisen rajoittavaa alkoholipoliittikkaansa on vahva.

Pohjoismainen päihdetutkimuslautakunta julkaisee seminaaripuheenvuorot raporttina, joka ilmestyy tammi—helmikuussa 1990.

***Kerstin Stenius***